

УДК 347.963

М. В. Капустін

## ПОНЯТТЯ ПРЕДСТАВНИЦТВА ПРОКУРАТУРОЮ ІНТЕРЕСІВ ЛЮДИНИ ТА ДЕРЖАВИ В СУДІ

**Актуальність** наукової статті полягає у висвітленні основних підходів, які склались на сьогоднішній день щодо правової природи представництва прокуратурою інтересів громадянина або держави як конституційної функції.

Відповідно до п. 2 ст. 121 Конституції України (далі – КУ) та п. 2 ч. 1 ст. 5, ст. 36–1 Закону України (далі – ЗУ) «Про прокуратуру» на прокуратуру України покладається представництво інтересів громадян або держави в суді у випадках, визначених законом [1]. Функція представництва інтересів громадян або держави в суді є принципово новою в українському законодавстві, оскільки раніше аналогічні конституційні обов'язки на органи прокуратури не покладались. Про унікальність вказаної функції також свідчить той факт, що не в усіх європейських країнах прокуратура як орган влади наділена повноваженнями щодо участі в судах із метою захисту як публічних, так і приватних інтересів.

На момент упровадження вищевказаного напрямку діяльності у науковому товаристві не було розроблено загального поняття, правової природи та складових елементів, що стосувались представництва як конституційної функції прокуратури. Це, у свою чергу, зумовило в подальшому певні розбіжності серед науковців і практиків, які займаються дослідженнями у вищевказаній сфері.

**Метою** цієї публікації є насамперед висвітлення основних наукових підходів до розуміння правової природи прокурорського представництва, приводів та підстав як складових елементів.

У процесі дослідження нами поставлено виконання таких завдань: 1) розкрити основні підходи до правової природи прокурорського представництва; 2) надати загальне поняття цього напрямку діяльності.

**Стан дослідження проблеми.** Перед тим як розпочати дослідження, необхідно зазначити, що вагомий внесок у становлення інституту представництва прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді внесли такі вчені і практики: О. Анпілогов, М. Косюта, І. Марочкін, О. Михайленко, М. Мичко, В. Перепелюк, О. Прасов, М. Руденко, М. Руденко, В. Сухонос та інші.

На сьогоднішній день існує загалом два підходи щодо правової природи представництва прокурором інтересів громадянина й держави в суді. Відповідно до першого, який ще називають «концепцією дій», сутність представництва полягає у здійсненні представником юридично значимих дій від імені і в інтересах особи, яка представляється, та в межах наданих йому (самою особою, яку представляють, чи законом) повноважень. Наприклад, Л. Давиденко вважає, що представництво слід розуміти як «доцільність прокурора, сполучену з його участю в судовому розгляді цивільних, господарських справ і справ про адміністративні правопорушення з метою захисту прав та законних інтересів окремої особи, громадян, держави, а також підготовкою і спрямуванням до суду заяв та інших матеріалів, вживанням

інших заходів щодо відновлення порушених прав окремої людини, громадянина та держави [2, с. 43].

На думку М. Руденка та В. Глаговського, прокурорське представництво слід визначити як процесуальну діяльність прокурора, спрямовану на захист суб'єктивних прав і тих, що охороняються законом, інтересів шляхом порушення в передбачених законом випадках судової діяльності, підтримання в суді позовної вимоги (заяви) з метою встановлення істини у справі, участь у касаційному і наглядовому перегляді справ та у процесі виконання судових рішень [3, с. 7–9].

М. Косюта вважає, що представництво прокурором інтересів громадянина або держави в суді полягає у здійсненні прокурорами від імені держави процесуальних та інших дій, спрямованих на захист у суді інтересів громадянина або держави у випадках, передбачених законом [4, с. 132].

Відповідно до другого підходу, який називають «концепцією правовідносин», під представництвом розуміють правовідносини, внаслідок яких дії однієї особи (представника), зроблені (ним) у межах наданих повноважень від імені і в інтересах іншої особи (яка представляється), зумовлюють виникнення чи зміну, припинення прав та обов'язків безпосередньо для останньої. Офіційне розуміння прокурорського представництва також виходить із того, що воно є певною системою правовідносин. Зокрема, в п. 3 резолютивної частини рішення Конституційного Суду України (далі – КСУ) від 8 квітня 1999 року № 3-рп/99 (справа про представництво прокуратурою інтересів держави в арбітражному суді) КСУ дійшов висновку, що під представництвом прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді за змістом п. 2 ст. 121 КУ треба розуміти правовідносини, в яких прокурор, реалізуючи визначені КУ та законами України повноваження, вчиняє в суді процесуальні дії з метою захисту інтересів держави. Ці дії включають подання прокурором до арбітражного суду позовної заяви, його участь у розгляді справи за позовною заявою, а також у розгляді судом будь-якої іншої справи за ініціативою прокурора чи за визначенням суду, якщо це необхідно для захисту інтересів держави [5].

Більш категоричну позицію щодо цього питання займає С. Чвакін. Учений пише, що застосування в КУ та інших нормативно-правових актах терміна «представництво прокурором» є помилковим, не відповідає ні сутності, ні характерним рисам участі прокурора в цивільному процесі. Він вважає за необхідне у відповідних законодавчих актах вказаний термін змінити на «правозаступництво прокурором». На його думку, «правозаступництво прокурором» є самостійним інститутом цивільного процесуального права, який має свій предмет регулювання, суб'єктний склад, зміст, об'єкт, а також свою ціль, відмінні від таких в інституті представництва [6, с. 14].

Проаналізувавши вищенаведені підходи щодо правової природи представництва прокурором інтересів громадян або держави в суді, можна дійти висновку, що найбільш вдалим та обґрунтованим є розуміння представництва прокурором як певної системи правовідносин.

Таким чином, функція представництва прокурором інтересів громадян та держави в суді – це напрям діяльності органів прокуратури України, що здійснюється

через систему правовідносин, унаслідок яких прокурор, діючи від імені держави, реалізує визначені КУ та законами України повноваження, вчиняє в суді процесуальні дії з метою захисту інтересів громадян і держави у випадках, прямо передбачених законом [7, с. 122].

Давши визначення конституційній функції представництва прокурором інтересів громадян або держави в суді, необхідно зупинитися на певних складових цього поняття. По-перше, законодавець у п. 2 ст. 121 КУ виділив два окремі й незалежні один від одного предмети прокурорського представництва – інтереси громадян та інтереси держави. Це один із тих небажаних для стабільності юридичної практики випадків, коли задум розробників нормативного акта й самого законотворця не дістав адекватного відображення у формулюваннях закону, в даному випадку, на жаль, в Основному Законі держави.

У найзагальнішому вигляді відповідно до численних філософських, соціологічних та економічних досліджень інтересом можна вважати певні соціальні потреби індивіда, юридичної особи чи іншого колективу людей, національної або соціальної групи, всього населення країни й держави, яка покликана оберігати ці інтереси [8, с. 14].

Так, говорячи про інтереси громадянина як предмет прокурорського представництва, треба зазначити, що в даному випадку термін «інтереси громадянина», передбачені п. 2 ст. 121 КУ, вживається в «широкому» значенні цього слова й охоплює права, свободи та інтереси громадянина. Різноманіття в юридичній науці підходів до розгляду сутності й змісту застосованого законодавством поняття «інтерес» у значенні окремого об'єкта правового захисту («законний інтерес») тривалий час обумовлювало існування значних труднощів у вирішенні питань судового забезпечення цих охоронюваних законом можливостей особи. Значну й вирішальну роль у вирішенні цього питання відіграв КСУ, який у рішенні від 1 грудня 2004 року № 18-рп/2004 надав офіційне роз'яснення поняття «охоронюваний законом інтерес» (законний інтерес). Так, у п. 1 резолютивної частини вказаного рішення суд встановив, що поняття «охоронюваний законом інтерес», що вживається в ч. 1 ст. 4 Цивільного процесуального кодексу України та інших законах України в логічно-смісловому зв'язку з поняттям «права», треба розуміти як прагнення до користування конкретним матеріальним та (або) нематеріальним благом, як зумовлений загальним змістом об'єктивного і прямо не опосередкований у суб'єктивному праві простий легітимний дозвіл, що є самостійним об'єктом судового захисту та інших засобів правової охорони з метою задоволення індивідуальних і колективних потреб, які не суперечать Конституції і законам України, суспільним інтересам, справедливості, добросовісності, розумності та іншим загальноправовим засадам [9]. Прикладами «законних інтересів» громадянина як самостійного предмета прокурорського представництва в публічно-владній сфері є, зокрема, прагнення (інтерес) громадянина до існування розвиненої системи соціального, пенсійного та медичного забезпечення, виділення конкретної земельної ділянки чи приміщення для загальних потреб мешканців певного району в місті або для розміщення певної громадської організації малозабезпечених категорій населення, приведення доріг загального користування у прийнятний стан.

Не меншу практичну значимість становить правильне визначення державного інтересу як предмета прокурорського представництва. Спроба дати це визначення зроблена в рішенні КСУ від 8 квітня 1999 року № 3-рп/99 (справа про представництво прокуратурою інтересів держави в арбітражному суді). Так, у п. 3 вказаного рішення зазначено, що в основі державних інтересів «завжди є потреба у здійсненні загальнодержавних (політичних, економічних, соціальних та інших) дій, програм, спрямованих на захист суверенітету, територіальної цілісності, державного кордону України, гарантування її державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, охорону землі як національного багатства, захист прав усіх суб'єктів права власності й господарювання тощо» [10]. Так, на думку М. Руденка, державні інтереси поділяються на політичні, економічні, соціальні, військові, екологічні, науково-технологічні та інформаційні [11, с. 88]. Природно, що цей перелік також не є вичерпним. Це знову-таки постає з висновку КСУ про те, що державний інтерес може полягати в забезпеченні прав усіх суб'єктів права власності й господарювання, в тому числі приватних підприємств і товариств. У даній конструкції державного інтересу втілюється його співвідношення з інтересами громадянина як окремими предметами прокурорського представництва. На нашу думку, порушення законних інтересів громадянина в багатьох випадках можна розглядати і як зазіхання на інтереси держави, оскільки захист прав людини – головний державний інтерес. З іншого боку, нехтування державними інтересами з боку особи тягне за собою прямо чи опосередковано порушення законних інтересів як цієї, так і інших осіб, що особливо відчутно в податковій сфері, коли ухилення від сплати податків призводить до невиконання соціальних програм, невиплати заробітної плати, пенсій та інших негативних наслідків. Отже, як свідчить практика, відмінності між представництвом прокуратурою інтересів громадянина або держави носять досить умовний характер.

Наступною складовою представництва прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді є підстави представництва. Так, зокрема, відповідно до ч. 2 ст. 36-1 ЗУ «Про прокуратуру» підставою представництва в суді інтересів громадянина є його неспроможність через фізичний чи матеріальний стан, похилий вік або з інших поважних причин самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження. Серед науковців, що займалися дослідженнями даного питання, немає єдиної думки щодо підстав представництва прокурором інтересів громадянина в суді. Наприклад, М. Мичко стверджує, що прокурор має право представляти інтереси лише тих осіб, перелік яких необхідно чітко визначити в законі. До їх числа пропонується віднести неповнолітніх, недієздатних, обмежено дієздатних та безвісти зниклих, проте за умови, що їх інтереси не захищають, відповідно, їх батьки, усиновителі, опікуни та піклувальники, органи виконавчої влади [12, с. 209]. Іншими словами, прокурор повинен представляти інтереси громадянина в тому випадку, коли не спрацьовує інститут законного представництва.

Інші науковці вважають, що запропонований перелік осіб не можна визнати вичерпним, оскільки до нього не ввійшли деякі категорії громадян, які хоча й

є повнолітніми і працездатними, однак далеко не завжди з об'єктивних причин можуть самостійно захищати свої інтереси: інваліди, пенсіонери, особи з малозабезпечених сімей та інші. Навряд чи можна визнати справедливим позбавлення цих людей можливості звертатися до прокуратури із проханням сприяти захисту їх інтересів у судовому порядку. Подібну позицію займає М. Руденко, на думку якого прокурор повинен подавати до суду позов в інтересах громадянина також і в тому випадку, коли через певні обставини порушення набуло особливо суспільного значення [13, с. 62]. Саме такий підхід було підтримано законодавцем, що знайшло своє відображення у ч. 2 ст. 36-1 ЗУ «Про прокуратуру», де підставами представництва прокурором інтересів громадянина є його неспроможність через фізичний стан, матеріальний стан, похилий вік та інші поважні причини самостійно захистити свої порушені чи оспорюванні права або реалізувати процесуальні повноваження.

У розвитку даного питання необхідно відмітити п. 4 наказу Генерального прокурора України від 29 листопада 2006 року № 6гн «Про організацію представництва прокурором у суді інтересів громадянина або держави та їх захисту при виконанні судових рішень», в якому Генеральний прокурор орієнтує підлеглих працівників прокуратури вважати пріоритетним захист соціальних і майнових прав неповнолітніх, інвалідів, людей похилого віку, осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи [14]. Тобто в даному наказі дається перелік громадян, представництво інтересів яких для прокурора є пріоритетним через найбільшу соціальну вразливість даних громадян.

Повертаючись до інтересів держави як окремого предмета прокурорського представництва, необхідно відзначити, що відповідно до ч. 2 ст. 36-1 ЗУ «Про прокуратуру» підставою представництва в суді інтересів держави є наявність порушень або загрози порушень економічних, політичних та інших державних інтересів внаслідок протиправних дій (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб, що вчиняються у відносинах між ними або з державою. З урахуванням того, що «інтереси держави» є оціночним поняттям, прокурор чи його заступник у кожному конкретному випадку самостійно визначає, з посиланням на законодавство, на підставі якого подається позов, у чому саме відбулося чи може відбутися порушення матеріальних або інших інтересів держави, обґрунтовує в позовній заяві необхідність їх захисту та зазначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах. Дане положення, наприклад, деталізоване в ч. 2 ст. 29 Господарського процесуального кодексу (далі – ГПК), де у разі прийняття господарським судом позовної заяви, поданої прокурором в інтересах держави в особі органу, уповноваженого здійснювати функції держави у спірних правовідносинах, зазначений орган набуває статусу позивача [15].

Продовжуючи мову про підстави представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді, постає питання про підстави для представництва. До підстав для представництва треба віднести звернення до прокурора громадян і компетентних державних органів, а також особисте виявлення ним порушень закону в ході прокурорських перевірок. Так, розглядаючи звернення громадянина як підставу для прокурорського представництва, необхідно відзначити, що серед

науковців немає єдиної думки щодо залежності прокурора від волі заінтересованої особи під час звернення до суду за захистом її прав. Перший підхід зводиться до того, що прокурор не може представляти інтереси громадянина без його згоди. Так, зокрема, М. Бородін вважає, що відсутність згоди громадянина (немає значення форма її вираження – усна чи письмова) на представництво його інтересів повинна мати наслідком відмову у прийнятті позовної заяви прокурора, поданої на захист інтересів особи без її згоди, або закриття провадження у справі, коли така особа заявила про свою незгоду в судовому засіданні. Інакше ми нав'язували би громадянину судові процеси всупереч його волі, що аж ніяк не можна назвати правильним [16, с. 54].

Протилежна позиція полягає в тому, що прокурор завжди діє від свого імені, незалежно від бажання громадянина, не зв'язаний його волею, а тому має право подавати позов всупереч волі заінтересованої особи. Цієї точки зору дотримується О. Михайленко. Він констатує, що існують парадоксальні випадки, коли громадянин не зацікавлений в поновленні й захисті своїх порушених прав, а тому позовів не подають (наприклад, коли жінки всупереч вимогам трудового законодавства працюють на важких чи інших заборонених видах роботи, оскільки для них це є єдиним способом заробити на життя). У цьому разі прокурор має здійснювати захист прав громадян у примусовому порядку, поза волею громадян [16, с. 54].

Чинним законодавством зазначені питання врегульовано. Відповідно до п. 6 ст. 81 ГПК України господарський суд залишає позов без розгляду, коли громадянин відмовився від позову, поданого в його інтересах прокурором. Особливо слід наголосити на тому, що в такому разі позов прокурора залишається без розгляду, а не приймається, скажімо, рішення про відмову в його задоволенні чи виноситься ухвала про припинення провадження у справі. Це означає, що прокурор зможе в майбутньому пред'явити позов із тих же підстав, коли громадянин змінить свою позицію та проситиме прокурора представляти його інтереси, а також те, що сама особа не позбавляється права без допомоги прокурора згодом звернутися до суду із заявою про захист своїх прав і законних інтересів.

Отже, законодавець підтримує позицію про те, що коли громадянин не зацікавлений у захисті своїх прав, свідомо не бажає отримати сприяння з боку прокурора, то в останнього відсутні підстави здійснювати представництво інтересів цієї особи без її згоди. Такий підхід слід визнати правильним, оскільки право на захист власних інтересів належить виключно громадянину, який і має вирішувати, в який спосіб реалізовувати своє право та чи скористатись ним взагалі.

**Висновки.** Підводячи підсумок вищевикладеному, необхідно виділити найбільш характерні ознаки представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді, які відрізняють його від договірною або законного представництва.

По-перше, відповідно до ст. 121-123 КУ прокуратура – це самостійний інститут влади, який не належить до жодної з гілок влади. Одним із головних завдань прокуратури як правозахисного органу є захист приватних і публічних інтересів. Так, відповідно до ч. 1 ст. 36-1 ЗУ «Про прокуратуру» прокуратура здійснює представництво інтересів громадянина або держави від імені держави. Саме тому прокурор як учасник судового процесу має особливий правовий статус.

По-друге, представництво прокурором у суді інтересів громадянина обмежене певним колом суб'єктів, які не спроможні з поважних причин брати участь у процесі з метою захисту свої суб'єктивних прав, свобод та охоронюваних законом інтересів. Звідси – прокурор може представляти в суді інтереси громадянина або держави лише за наявності підстав, передбачених ч. 2 ст. 36-1 ЗУ «Про прокуратуру».

По-третє, представник у процесі розгляду справи в суді діє в межах наданих йому повноважень, тобто він має право вчиняти в суді від імені особи, яку представляє, окремі процесуальні дії. Повноваження представника на виконання кожної процесуальної дії повинні бути обумовлені у виданій йому довіреності. Проте прокурор, який представляє інтереси громадянина або держави, наділений усіма процесуальними правами й несе юридичні обов'язки особи, яка бере участь у справі. Тому жодних доручень (довіреностей) на ведення справи, на відміну від представника у справі, йому не потрібно. Це одна з найважливіших гарантій захисту прав і свобод людини і громадянина.

По-четверте, важливою є вказівка законодавця на те, що прокурор може вступати у справу на будь-якій стадії її розгляду, що є надійною гарантією своєчасного захисту прав як окремого громадянина, так і держави в цілому.

Як бачимо, представництво прокурором у суді інтересів громадянина або держави суттєво відрізняється від інших видів представництва, насамперед характером і змістом правовідносин, обсягом повноважень та, певною мірою, колом осіб, які можуть бути представлені в суді.

### Література

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141; Про прокуратуру : Закон України від 5 листопада 1991 року № 1789-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
2. Давиденко Л. Функції прокуратури України згідно з новою Конституцією України / Л. Давиденко // Право України. – 1997. – № 6. – С. 43.
3. Руденко М. Представництво прокурором інтересів громадянина і держави в суді (теоретичний і практичний аспекти) / М. Руденко, В. Глаговський // Право України. – 1998. – № 2. – С. 7–9.
4. Косюта М.В. Прокуратура України : навч. посібник. – 2-ге вид., перероб. і допов. / М.В. Косюта. – К. : Знання, 2010. – С. 132.
5. Рішення Конституційного Суду України від 08.04.1999 р. у справі № 1-1/99 (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді) // Офіційний вісник України. – 1999. – № 15.
6. Чвакін С.А. Добровільне представництво у цивільному процесі України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес, сімейне право, міжнародне приватне право» / С.А. Чвакін ; Одеська нац. юрид. академія. – Одеса, 2005. – С. 14.
7. Грицаєнко Л.Р. Конституційно-правовий статус прокуратури України : підручник / Л.Р. Грицаєнко. – К. : БІНОВАТОР, 2007. – С. 122.
8. Косюта М. Інтереси громадян і держави як предмет прокурорсько-судового представництва / М. Косюта // Вісник прокуратури. – 2009. – № 6. – С. 14.
9. Рішення Конституційного Суду України від 01.12.2004 р. у справі № 1-10/2004 (справа про охоронюваний законом інтерес) // Офіційний вісник України. – 2004. – № 50.
10. Рішення Конституційного Суду України від 08.04.1999 р. у справі № 1-1/99 (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді) // Офіційний вісник України. – 1999. – № 15.
11. Руденко Н.В. Основы теории представительства прокуратурой интересов государства в арбитражном суде / Н.В. Руденко. – Алчевск : Ладо, 1999. – С. 88.

12. Мичко М.І. Деякі проблеми представництва прокурором інтересів громадян і держави в суді / М.І. Мичко // Вісник Вищого арбітражного суду України. – 1999. – № 4. – С. 209.
13. Давыденко П.М., Органы прокуратуры Украины, Российской Федерации и США (сравнительный анализ законодательства) / Л.М. Давыденко, П.М. Каркач, Н.И. Мычко, Н.В. Руденко. – Х. : Медиа-группа, 1999. – С. 62.
14. Про організацію представництва прокурором у суді інтересів громадянина або держави та їх захисту при виконанні судових рішень від 29.11.2006 р. № 6гн // Прокуратура України / за заг. ред. О.І. Медведька. – К. : ЮрінкомІнтер, 2009. – С. 327.
15. Господарський процесуальний кодекс // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 6. – Ст. 56.
16. Бородин М. Участь прокурора в цивільному процесі: окремі аспекти / М. Бородин // Право України. – 1999. – № 11. – С. 54.
17. Михайленко О.Р. Представництво прокуратурою законних інтересів громадян у суді / О.Р. Михайленко // Вісник прокуратури. – 2000. – № 3.

### Анотація

*Капустин М. В.* Поняття представництва прокуратурою інтересів людини та держави в суді. – Стаття.

Проаналізовано поняття представництва прокурором інтересів людини і держави в суді, основні складові елементи представництва та характерні особливості.

*Ключові слова:* прокурор, представництво, представництво прокуратурою інтересів людини та держави.

### Аннотация

*Капустин М. В.* Понятие представительства прокуратурой интересов человека и государства в суде. – Статья.

Проанализированы понятия представительства прокурором интересов человека и государства в суде, основные составные элементы представительства и характерные особенности.

*Ключевые слова:* прокурор, представительство, представительство прокурором интересов гражданина или государства.

### Summary

*Kapustin M. V.* Notion of delegation prosecutor interests of man and the state in court. – Article.

The concept of representation human interests and the state in the court by prosecutor, the main constituent elements of representation and characteristics is analyzed in the article.

*Key words:* prosecutor, representation, representation of citizens' interests' prosecutor or state, the nature and basis of representation.